Current Issue Review 88-3E

POLITICAL CHANGE NORTH OF 60°

Gerald Schmitz
Jack Stilborn
Political and Social Affairs Division

22 April 1988
Revised 3 September 1991

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1992

Cat. No. YM32-1-88-3-1991-09E

ISBN 0-660-14486-7

N. B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print**.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

92-05752/

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

POLITICAL CHANGE NORTH OF 60°

ISSUE DEFINITION

The Yukon and Northwest Territories have been undergoing considerable political changes in recent years. Governmental and administrative processes have been transformed, and the question of evolution towards provincial status is now frequently raised. This issue attracted particular attention in the wake of the provisions of the 1987 Meech Lake Constitutional Accord concerning the creation of new provinces. The possibility of dividing the Northwest Territories between east and west into the native homelands of Nunavut and Denendeh has also been a focus of concern. The current agenda of political change is inextricably linked to the economic development of the north, the settlement of aboriginal land claims and the establishment of self-government, though space permits only brief mention of those issues in this review.

BACKGROUND AND ANALYSIS

The Yukon was established as a separate territory in 1898, with an appointed commissioner and a six-member council of advisers, who were also appointed. Elected members were gradually included; all Yukon council members were elected by 1908. The commissioner, council, and territorial administration were located in the Yukon, and provincial status was seen as imminent. With the collapse of the Klondike boom, however, the Yukon population declined sharply and, by the end of World War I, the territory was almost completely run by the commissioner appointed by the federal government.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The original Northwest Territories included the present N.W.T. as well as what are now the Yukon, Alberta and Saskatchewan. They had a fully-elected assembly in 1881 and responsible government from 1897. In 1905, however, when the provinces of Alberta and Saskatchewan were created, the rest of the N.W.T. returned to colonial status, being ruled by a commissioner and public servants residing in Ottawa. A six-member council was appointed in 1921 to advise the commissioner, but its members also lived in Ottawa. Absentee rule continued until 1951 when the first session of the territorial council was held in the north with elected members from the Mackenzie Valley area. The first three eastern Arctic ridings were created in 1966. In 1965, the "Carrothers Commission," an Advisory Commission on the Development of Government in the N.W.T., was established. As a result of its recommendations, the territorial council was increased in 1967 to 16 members, some elected and some appointed, and the territorial government was moved to Yellowknife. The N.W.T. had its first fully-elected legislative assembly in 1975.

The formal constitutional status of both territories in relation to the federal government is similar to that of municipalities in relation to provincial governments. In reality, however, they now have considerable autonomy and are closer to *de facto* responsible government. In 1979, the Honourable Jake Epp, then Minister of Indian Affairs and Northern Development, instructed the Yukon Commissioner to appoint a Cabinet on the advice of the Government Leader, to accept its advice and not to participate in Cabinet. Since then, the Commissioner has functioned in effect like a lieutenant-governor. At almost the same time, in the 1978 elections, party politics was introduced in the Yukon; independents won only two of 16 seats in 1978, one in 1982, and none in 1985. The Executive Council is now selected strictly on a party basis and operates as though the assembly had the same power to vote non-confidence in the government as a provincial legislature. In October 1989, the Yukon cabinet took the further symbolic step of giving the title of "Premier" to Government Leader Tony Penikett. Ottawa is reviewing this move which it has the authority to reverse.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The N.W.T. Legislative Assembly has also progressed towards responsible government, though less rapidly than that of the Yukon. The territorial commissioner now plays the "lieutenant-governor" role of the Yukon commissioner. In October 1989, Dan Morris, a Métis from Inuvik, was sworn in as the N.W.T.'s first native Commissioner. Administrative portfolios rest in the hands of the members of the Executive Council, whom the elected members of the assembly choose from among themselves. An important obstacle to full responsible government in the N.W.T. Legislative Assembly is the absence of a party system. The assembly operates through what has been termed "consensus government," though "non-partisan" government may be a more accurate phrase. There is no collective responsibility of the executive and no clear procedure for voting non-confidence in the government, though individual executive members can be dismissed by vote of the assembly. On specific issues, however, there are often clear lines of division: between eastern arctic and western arctic or native and non-native. In addition, many MLAs are identified with, and active in, political parties at the federal level, so it seems probable that territorial elections will eventually be fought on party lines.

The territories have evolved administratively as well. Their governments now have responsibility for program delivery in social services, small-business development, education, tourism, and most development of renewable resources. Non-renewable resource development and land-use planning, however, remain in the control of the federal government. Federal grants and transfers account for approximately 60% of the Yukon budget and 80% of the budget of the N.W.T., but much of the program administration is local. The Yukon bureaucracy is very similar to that of a provincial government but the N.W.T. bureaucracy differs: it is highly decentralized, in recognition of the vast territory which must be administered, and it has a policy of "indigenization" of the public service.

Political development, and the social and economic development which subsumes it, continue to be pursued by both territorial and federal governments. For example, in the Yukon, the NDP government led by Tony Penikett undertook an extensive consultation process during 1988 with

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

an emphasis on involvement of communities and social sectors in economic development and renewal. The final report, *Yukon 2000,* was released in April 1988 and focused attention on links between various sectors of the economy and specific principles to guide social and economic development of the territory. It also reported on the government's actions and plans for economic development. These community-based plans, to the extent that they encourage future economic progress, could also further stimulate the development of a base for further political change in the Yukon.

At the federal level, on 2 August 1988, the Department of Indian Affairs and Northern Development released its own report, "A Northern Political and Economic Framework." The primary goals established in the policy framework are: developing fully responsible northern governments through the transfer of federal programs to the territorial governments; settling native land claims in the north; promoting economic development; and enhancing Canadian sovereignty in the north. The opportunities for and obstacles to fulfilling this ambitious agenda were discussed at the 11th National Northern Development Conference held in Edmonton in October 1988.

Future political development in the north involves several critical processes of evolution: the efforts to achieve a division of the N.W.T. into eastern and western arctic political jurisdictions, and progress towards either provincial status or some other less "colonial" formal governmental structure than that which currently obtains in the territories. These processes are inextricably linked to the ongoing negotiations over land claims and aboriginal self-government. These three issues are dealt with separately in what follows.

A. Aboriginal Claims

Although the federal and territorial governments are committed to the process of devolution, it is clear that the outcome of aboriginal self-government negotiations and land claims settlements will crucially affect the nature and timing of future development in the North. The self-government issue by itself may well determine the constitutional status of the territories, especially the N.W.T., for many years to come.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Settlement of the political rights of native peoples could either provoke insistent demands for provincial status, especially in the eastern arctic, or render that issue irrelevant. Decisions on land will include decisions on resource control, which will dramatically affect both the direction of future economic development and the question of who benefits from it. Financial settlements will affect the viability not just of native communities but also of potential provinces or regional authorities. It should also be noted that the various claims by the Council of Yukon Indians in the Yukon and the Inuvialuit (western arctic Inuit), Dene, Métis and Inuit in the N.W.T., come from quite different visions of the future for their societies, economies and politics. Negotiations have been deadlocked for some time on the issue of the land claim boundary between the Dene/Métis and eastern arctic Inuit settlement areas. It is in this context that the issues of future constitutional development and division of the N.W.T. should be viewed.

In the Yukon, the land claim of the Council of Yukon Indians is close to settlement after many years and frustrating setbacks. The framework agreement accepted by Indian leaders in December 1988 was ratified by the Yukon government in January 1989 and by the federal Cabinet in March 1989. An agreement in principle was reached on 31 March 1990 involving 41,439 square kilometres in land and $248 million in cash compensation. The critical issue of self-government remains a difficult one, however.

In the N.W.T., a decade of negotiations on the status of the Eastern Arctic, and Inuit proposals for their own territory, resulted in a tentative agreement in principle between the Tungavik Federation of Nunavut (TFN) and the federal and N.W.T. governments in December 1989. The full agreement on Canada's largest land claim was signed in Igloolik on 30 April 1990. It involved land title to 350,000 square kilometres of the N.W.T., cash compensation of $580 million (1989 dollars) over 14 years, and many complex joint management provisions. A final agreement was expected in 18 months.

On 5 September 1988, the Prime Minister signed an agreement in principle with the Dene and Métis of the Western Arctic, giving them

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ownership and subsurface mineral rights to 10,000 square kilometres of land; $500 million in cash compensation to be paid over 20 years beginning in 1990; and special rights in an additional 180,000 square kilometres of land including a voice in land, wildlife and water management decisions. Aboriginal title and self-government were not included in the agreement. They were to be negotiated between native leaders and the government over the next several years. Although a 31 March 1990 deadline was missed, negotiations continued and a final agreement, based on the agreement in principle, was initialled on 9 April 1990. Ratification and signature by the two governments and the Dene-Métis were expected by 31 March 1991. However, the tentative agreement unravelled in the face of deep divisions among native groups. The federal government announced it would henceforth attempt to negotiate separate settlements.

Continuing tensions between the Inuit and the Dene over the western boundary of the Inuit land claim resurfaced in June 1991. Dene Nation leaders voiced strong objection to a federal proposal that would push the boundary west into contested areas of Contwoyto Lake in the central Arctic. The proposal was developed in response to Inuit objections to a boundary line proposed by an arbitrator in April. The boundary, when established, will provide the basis for dividing the territories into two separate political jurisdictions.

The political sensitivity of land claims was apparent, as well, on 13 July 1991, following federal announcement of an agreement with the Gwich'in band. The agreement, which would give the band 22,291 sq. km of Crown land in the Northwest Territories and 1,548 sq. km of Crown land in the Yukon, drew strong criticism from Yukon Premier Tony Penikett as representing "the worst kind of colonialism." Federal officials countered that the Yukon had participated fully in negotiations, but had been opposing a deal agreed to by the other parties.

B. Provincial Status

The issue of provincial status for the territories has sparked considerable debate in recent years, and particularly so in light of the 1987 Meech Lake Accord which provided that admission of future

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

provinces into Confederation would require unanimous approval of the existing provinces and the federal government. Territorial governments, opposition members and lobby groups were united in their opposition to this new barrier to possible future provincial status. They voiced their opposition loudly to the Senate Task Force on the Constitutional Accord during its hearings in Whitehorse, Yellowknife and Iqaluit in the fall of 1987, as they had done at the hearings of the Special Joint Committee on the Constitutional Accord during the summer. Early in 1989 several northern leaders journeyed as far as New Brunswick to reiterate their unhappiness with Meech Lake before a committee of that province's legislature. In October 1989, special committees of both the New Brunswick and Manitoba legislatures released reports recommending changes to the Meech Lake Accord which would, *inter alia*, meet the concerns expressed by Northerners. These concerns were reiterated in April and May 1990, during a new round of federal hearings by a special House of Commons committee on the New Brunswick companion resolution to the Meech Lake Accord. The report of that committee (the Charest report) recommended changes to accommodate northern concerns.

Both territorial governments also launched court challenges to the 1987 Accord. The Yukon government received a favourable preliminary ruling from the Yukon Supreme Court in August 1987. The Yukon Court of Appeal (which is actually the British Columbia Court of Appeal, sitting in Vancouver) overturned that ruling. The N.W.T. challenge was approved by the N.W.T. Supreme Court in December 1987. Ottawa's appeal, which was heard in Edmonton, resulted in rejection of the N.W.T. lawsuit by the Court of Appeal on 28 January 1988. In June 1988 the Supreme Court refused to hear an appeal by the territorial governments, putting an end to any solution to the issue in the courts.

The bitter reaction of all parties and sectors of the communities of the north to a severe barrier to future provincehood was understandable. There has been considerable debate, however, over the desirability of provincial status for the territories. The arguments against provincehood are simple and straightforward:

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- The territories have very small populations and a small resource base available for taxation.
- The territories, under the present equalization formula, would not qualify for equalization grants but, on the other hand, would require substantial subsidization from the federal government because of their high operating costs. If they became provinces, they would require special treatment in equalization unless provincial status was delayed until megaproject developments in the north provided a better tax base and larger population.
- The entry of the territories as provinces would impact upon the importance of existing provinces under the constitutional amending formula, which requires agreement of the federal government and of two-thirds of the provinces representing at least 50% of the Canadian population.

On the other hand, there are equally straightforward arguments in favour of promoting provincial status for the north:

- Northerners are people too; it is time to end colonial domination and second-class status.
- Prince Edward Island, which also has a small population and tax base, already has a potential veto over future provincial status of the territories (under the Accord).
- The financial issue is fallacious - the territories do indeed currently need substantial subsidies from the federal government to meet operating expenses and provide services, but they are also currently receiving those subsidies; their continuing to receive subsidies from the federal government under the rubric of equalization should not be offensive to the provinces, as they would not be paying them (except in the sense that their taxpayers pay federal taxes, which they would continue to do).
- The territories already effectively exercise most of the powers of provincial governments, though without the requisite constitutional authority.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- The constitutional amendment provision concerning provinces with "at least 50% of the population of Canada" could hardly be affected by the addition of provinces with, in total, less than 1% of the population.

While these are the polar positions in the dispute, a balanced view should reflect several realistic concerns. First, it is not at all clear that the citizens of the territories want provincehood. Native groups want to settle the issues of land claims and self-government before considering whether provincehood would be preferable to other self-government structures. White communities are divided on the question of their readiness, especially economic readiness, for provincial status, though the Yukon white population is more in favour of it than that of the N.W.T. Without substantial megaproject development, changes to the equalization formula, or some constitutionally-entrenched special economic status for the north (inevitably resisted by the south), it is very unlikely that the northern provinces could afford to continue to provide current levels of governmental service.

Provincial status need not be viewed as an either/or question. It is possible for the territories to continue to *develop towards* provincial status, gradually assuming more powers and responsibilities from the federal government as they are ready and willing to do so. Resolutions of land claims and self-government issues can serve as steps along that road. The two territories - or three if the N.W.T. should be divided - may take different forks on that road, and probably should, since they do differ. But southern efforts to establish roadblocks, such as the provisions of the 1987 Constitutional Accord, will inevitably be met with northern resistance.

Territorial government leaders are concerned that they not be left out of constitutional negotiations in the wake of Meech Lake's failure. The position that the territories must be full participants at the constitutional table, with the power to approve or veto any changes to their status, was put before the special joint Senate-House of Commons committee studying the amendment process during its hearings in the North in March 1991.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The Committee report, presented to both Houses of Parliament on 20 June 1991, recommended both that territorial governments be invited to participate in future constitutional discussions, and that they be given a right of consent over the extension of provincial boundaries into the territories, or the creation of new provinces in the territories.

Movement towards provincial status in the intergovernmental arena was apparent on 13 May 1991 when, for the first time, leaders of both territorial governments were included, with full participation rights, in the conference of western premiers. On 25-27 August, another first - the presence of the territorial government leaders at the annual conference of provincial premiers - provided further evidence of the evolving status of territorial governments.

C. Division of the N.W.T.

Division of the N.W.T. has been an issue since the early 1960s. The inhabitants of the Mackenzie Delta proposed division in that period because they felt their political development was being delayed by a low level of political sophistication in the eastern arctic. The Carrothers Commission recommended against the division, however, to avoid slowing down development in the eastern arctic.

The issue arose again in the late 1970s, with a proposal by the Inuit Tapirisat of Canada for creation of a new territory, Nunavut, approximating the area above the tree line. Nunavut would have a government with powers similar to those of the present N.W.T., but with additional powers over land-use planning and control. Because Inuit would comprise approximately 80% of the population of Nunavut, creation of the new territory would, in effect, establish self-government for the Inuit.

The initial federal government response was the Drury Report, the Report of the Special Representative on Constitutional Development in the Northwest Territories. Commissioned at the request of the Prime Minister and released on 6 March 1980, the report recommended further study by the government and peoples of the N.W.T. of the consequences of any decision to divide the territory and drew attention to the connection between territorial division and land claims settlements.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

In 1980, the Legislative Assembly of the N.W.T. gave approval in principle to division of the territory. Two years later, a territorial plebiscite was held on the issue. A majority of the voters, 56%, supported division, but that included 82% support in the eastern arctic; turnout in the western part of the territory was very low and considerably less favourable. Given majority support in the N.W.T., however, in November 1982 the Minister of Indian Affairs and Northern Development announced approval in principle for the creation of Nunavut. Ottawa also established two regional constitutional groups to work on agreement on the division process: the Nunavut Constitutional Forum (NCF), predominantly Inuit, in the eastern arctic, and the Western Constitutional Forum (WCF) -- mixed Dene, Métis and white -- in the western arctic.

The federal government's approval in principle of division was subject to four conditions, all of which would have to be met before action would be taken:

- The boundary of Nunavut must be agreed upon by the people of the N.W.T.
- All of the people of the N.W.T. must support the division.
- Native claims in the N.W.T. must be settled before division.
- There must be agreement on the appropriate distribution of authority among local, regional and territorial governments.

These conditions raised numerous problems in subsequent years of negotiations between the NCF and WCF. Their initial boundary proposals differed sharply because of their disparate perceptions of traditional land-use patterns, communication and transportation links, and economic viability. The most bitterly-disputed area was access to the Beaufort Sea and its potential oil development. There were also problems with overlapping land claims. In addition, the Inuvialuit people of the western arctic, inhabiting the communities on the Beaufort Sea, desired some recognition of their unique status and political autonomy through creation of a Western Arctic Regional Municipality (WARM). A two-fold issue is therefore created: what would be the powers of WARM and should it be included in Nunavut or in the western territory, Denendeh?

The attraction of the Nunavut proposal for the Inuit people of the eastern arctic is obvious. It gives them effective political

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

control of their homeland. The proposal, however, was criticized for several possible undesirable consequences:

- Nunavut might not achieve the goal of creating a pan-Inuit homeland. The Inuvialuit of the western arctic have clear ties to the Mackenzie Valley and might well opt to include WARM in Denendeh rather than Nunavut.
- The present strength of the N.W.T.'s native peoples, which allows them collectively to control a majority in the N.W.T. Assembly, would be fragmented. Native peoples would be a minority in Denendeh.
- Two smaller, less populous territories would be weaker in their dealings with Ottawa and the southern provinces.
- Government would be more costly and less efficient and northern public administration less effective.

Because of these problems, the discussions, negotiations and debate between the NCF and WCF continued for almost five years. Finally, in January 1987, the Dene and Inuit negotiators reached an agreement to divide the N.W.T., and the Minister of Indian and Northern Affairs announced his support for the agreement. The NCF and WCF planned a new referendum on division for the spring of 1987. Further talks to settle the boundary line broke down, however, over the area around the Manitoba-Saskatchewan border and the issue of development of mineral resources on the east arm of Great Slave Lake, where land claims overlap. The referendum was never held.

The period since 1987 has seen continued attempts to resolve the boundary issue by negotiation. In January 1989, however, in response to continuing deadlock, the Tungavik Federation of Nunavut requested arbitration of the dispute; this launched the series of events culminating in the recent federal proposal discussed in Section A above.

The Nunavut claim agreement signed on 30 April 1990 provided that within six months the Inuit and the N.W.T. government would develop a political process to create the new territory and its government outside of the claims process. In addition, and more recently, the government of the Northwest Territories has moved to expedite the creation of new territory in the western arctic. On 6 June 1991, a five-member commission (expanded

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

to six members with the 8 July addition of a women's representative) was established to study the constitutional future of the western Northwest Territories.

PARLIAMENTARY ACTION

In October 1983, the Special Committee of the House of Commons on Indian Self-Government in Canada noted in its Report that the situation of native peoples in the territories was very different from that which prevailed in the provinces. The Committee also observed the links between land claims, aboriginal self-government, and ongoing discussions of the constitutional status of the territories.

In October 1987, the House of Commons voted in favour of the resolution on the 1987 Constitutional Accord. In October and November, the Senate Task Force on the Constitutional Accord held hearings in Whitehorse, Yellowknife and Iqaluit. In February 1988, the task force tabled its report in the Senate. The Liberal members of the task force, constituting the majority, unanimously supported the recommendations in the report and the Conservative members unanimously dissented. Those recommendations were that:

- the provisions of the Constitutional Accord which give the provinces a say in appointments to the Senate and the Supreme Court should also be extended to the territorial governments;

- the Accord should be amended to require that representatives of the territorial governments be invited to participate at all future constitutional conferences on the constitution and on the economy;

- any change in boundaries between the provinces and territories must have the consent of the territory concerned;

- attainment of provincial status by the territories should be subject only to the approval of the federal government and the territory concerned;

- aboriginal and treaty rights and the issue of self-government should be added as continuing items to the agenda of future constitutional conferences;

- aboriginal peoples of Canada should be recognized as constituting distinct societies.

On 21 April 1988, the Senate returned the constitutional resolution on the Meech Lake Accord to the House of Commons with amendments which included all those recommended by the Senate Task Force. The Senate has no veto power over constitutional amendments, however, and the Accord received parliamentary approval when the House of Commons passed the resolution once again in its original form on 22 June 1988. When the issue was re-opened in the Commons, northern concerns received favourable consideration in the Charest committee's May 1990 report on a proposed companion resolution to Meech Lake. But, with the ultimate failure of the process to ratify the Accord in June 1990, the situation has reverted to the constitutional status quo of 1982.

On 20 June 1991, the Special Joint Committee on the Procedure for Amending the Constitution of Canada recommended that territorial governments be invited to participate in future constitutional discussions, and that territorial governments be given a right of consent over the extension of provincial boundaries into the territories or the creation of new provinces in the territories.

CHRONOLOGY

1881 - Fully-elected assembly in N.W.T.

1897 - Responsible government in N.W.T.

1898 - Yukon established as a separate territory.

1905 - Alberta and Saskatchewan separated from N.W.T. and made provinces. The rest of the N.W.T. reverted to colonial status ruled by a commissioner and public servants in Ottawa.

1908 - Fully-elected council in Yukon.

1921 - A six-member council, based in Ottawa, appointed to advise the N.W.T. commissioner.

1951 - First session of N.W.T. council held in the territory with some elected members.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1965 - The "Carrothers Commission," an Advisory Commission on the Development of Government in the N.W.T., was established.

1966 - In the N.W.T., the first three elected eastern arctic ridings were created.

1967 - As recommended by the Carrothers Commission, the N.W.T. Council was increased to 16 members, some elected and some appointed, and the territorial government was moved to Yellowknife.

1975 - First fully-elected N.W.T. Legislative Assembly.

1978 - Party politics introduced in Yukon elections.

1979 - The Minister of Indian and Northern Affairs instructed the Yukon Commissioner to appoint a Cabinet on the advice of the Government Leader and to act on its advice.

1970s - The Inuit Tapirisat of Canada raised the issue of division of the N.W.T. into Nunavut and Denendeh.

1980 - The "Drury Report," the Report of the Special Representative on Constitutional Development in the Northwest Territories, recommended further study of the consequences of division of the N.W.T. and drew attention to the connection with land claims negotiations.

1982 - The Minister of Indian Affairs and Northern Development announced approval in principle for the creation of Nunavut. Ottawa established funding for two regional groupings to work on agreement on the details of division: the Nunavut Constitutional Forum and the Western Constitutional Forum.

1982 - A referendum was held in the N.W.T. on division of the territory. Overall, division was supported by 56% of the voters, but that included 82% support in the eastern arctic (Nunavut) and much lower support for division in the proposed Denendeh territory, where turnout was also very low.

1987 - The NCF and WCF agreed in principle on division of the N.W.T. and the agreement was supported by the Minister. No agreement could be reached on resolution of the boundary. The proposed 1987 referendum on division had yet to be scheduled.

- The Meech Lake Constitutional Accord included provisions which would inhibit future acquisition of provincial status for the Yukon and Northwest Territories. The Accord also provided for a provincial say in Senate and Supreme Court appointments but gave no such voice to the territories.

1988 - In February the Senate Task Force on the Meech Lake Constitutional Accord and the Yukon and Northwest Territories tabled its report,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

recommending substantial changes to the Accord to redress the grievances expressed by northern and aboriginal peoples.

- On 21 April the Senate returned the resolution on the Constitutional Accord to the House of Commons with amendments which incorporated the recommendations of the northern task force.

- During the spring the N.W.T. government reconstituted the NCF and WCF as one integrated constitutional forum with interim funding.

- On 22 June the House of Commons voted a second time in favour of the resolution as originally formulated, resulting in parliamentary approval of the Meech Lake Accord without including any of the Senate amendments.

- On 2 June the Supreme Court refused to hear the territories' appeal on the validity of the Meech Lake Accord.

- On 2 August 1988 Indian and Northern Affairs Canada released "A Northern Political and Economic Framework." The policy statement affirms the goals of establishing fully responsible northern governments, settling land claims, and promoting economic development.

- On September 5 the Prime Minister signed an agreement in principle with the Dene and Métis of the N.W.T. on a land claims settlement.

- On 6 and 22 September, Ottawa signed energy agreements in principle with the N.W.T. and the Yukon respectively.

1989 - On 30 January the TFN asked for binding arbitration to define the land claim boundary with the Dene/Métis

- On 16 March the federal Cabinet ratified the Yukon land claim framework agreement.

- On 2 October the first native Commissioner of the N.W.T. was sworn in.

- On 8 December an agreement in principle was reached on the Inuit land claim, the largest in Canada.

1990 - On 31 March an agreement in principle was reached on the Yukon claim.

- On 9 April a final agreement was initialled on the Dene-Métis claim.

- The Nunavut claim agreement was signed on 30 April.

- The Charest Committee recommended changes to accommodate northern constitutional concerns, but the Meech Lake Accord died when it was not ratified by the deadline of 23 June.

- The collapse of the Dene-Métis agreement and the Oka crisis raised the political stakes in the land claims process in the North.

1991 - Northern leaders insisted on full participation in any constitutional negotiations.

- In June, the announcement of a federal proposal for the western boundary of the Inuit land claim (which could provide the basis for territorial division) drew protest from Dene leaders.

- On 20 June 1991, the Special Joint Committee on the Procedure for Amending the Constitution of Canada recommended enhancement of the role of the territories in constitutional change.

- On 13 July 1991, an agreement was reached on the Gwich'in land claim.

SELECTED REFERENCES

Abele, Frances. "Canadian Contradictions: Forty Years of Northern Political Development". *Arctic,* Vol. 40, No. 4, December 1987, p. 310-320.

Dacks, Gurston. "The Case Against Dividing the Northwest Territories." *Canadian Public Policy,* XII(1), 1986, p. 202-213.

Dacks, Gurston. *A Choice of Futures: Politics in the Canadian North.* Methuen, Toronto, 1981.

Dacks, Gurston. "Politics on the Last Frontier: Consociationalism in the Northwest Territories." *Canadian Journal of Political Science,* XIX(2), June 1986, p. 345-361.

Dacks, Gurston. ed. *Devolution and Constitutional Development in the Canadian North.* Ottawa, Carleton University Press, 1990.

Dene Nation and Metis Association of the Northwest Territories. *Devolution of Powers to the Government of the Northwest Territories: Provincehood and Self-Government.* 11th Legislative Assembly of the Northwest Territories, Tabled Document No. 51-88(2), November 1988.

Department of Indian Affairs and Northern Development. Task Force to Review Comprehensive Claims Policy. "Living Treaties: Lasting Agreements," 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Drury, C.M. "Constitutional Development in the Northwest Territories." *Report* of the Special Representative, Minister of Supply and Services Canada, Ottawa, 1979.

Jull, Peter. "How Self-Government Must Come." *Policy Options*, July 1987.

Nerysoo, Richard. "Provincehood When?" *Canadian Parliamentary Review*, Winter 1989-90, p. 7-8.

Nunavut Constitutional Forum. "Building Nunavut: A Discussion Paper Containing Proposals for an Arctic Constitution." Nunavut Constitutional Forum, 1983.

Page, Robert. *Northern Development: The Canadian Dilemma*. McClelland and Stewart, Toronto, 1986.

Robertson, Gordon. *Northern Provinces: A Mistaken Goal*. Institute for Research on Public Policy, Montreal, 1985.

The Senate of Canada. Report of the Task Force on the Meech Lake Constitutional Accord and on the Yukon and the Northwest Territories, Ottawa, The Senate of Canada, February 1988.

Western Constitutional Forum. *Partners for the Future: A Selection of Papers Related to Constitutional Development in the Western Northwest Territories*. Western Constitutional Forum, Yellowknife, 1985.

Whittington, Michael S., coordinator. *The North*. Volume 72, Research Studies of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada. University of Toronto Press, Toronto, 1985.

Bulletin d'actualité 88-3F

LE CHANGEMENT POLITIQUE AU NORD DU 60e PARALLÈLE

Gerald Schmitz
Jack Stilborn
Division des affaires politiques et sociales

Le 22 avril 1988
Révisé le 3 septembre 1991

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

Nº de cat. YM32-1-88-3-1991-09F

ISBN 0-660-93736-0

N. B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras**.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE CHANGEMENT POLITIQUE AU NORD DU 60e PARALLÈLE

DÉFINITION DU SUJET

Au cours des dernières années, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest ont connu des changements politiques considérables. Les processus gouvernementaux et administratifs se sont transformés et l'on parle maintenant fréquemment de l'évolution vers le statut de province. Cette question a d'ailleurs beaucoup retenu l'attention en raison des dispositions de l'Accord constitutionnel de 1987 (dit Accord du lac Meech) concernant la création de nouvelles provinces. La possibilité de diviser les Territoires Nord-Ouest en deux terres autochtones, la partie appelée Nunavut et la partie ouest appelée Denendeh, a aussi été fort débattue. L'évolution en cours sur le plan politique est inextricablement liée au développement économique du Nord, au règlement des revendications territoriales des autochtones et à l'accession de ces derniers à l'autonomie politique, mais le cadre restreint du présent bulletin ne nous permettra d'en parler que très brièvement.

CONTEXTE ET ANALYSE

Le Yukon devint un territoire distinct en 1898; il était alors gouverné par un commissaire nommé, assisté d'un conseil de six membres, également nommés. Progressivement, ceux-ci ont été élus, et tous l'étaient en 1908. Le commissaire, le conseil et l'administration territoriale étaient au Yukon, et l'obtention du statut de province paraissait imminente. Toutefois, l'arrêt de la ruée vers l'or amena une très forte baisse de la population et, à la fin de la Première Guerre

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

mondiale, le territoire était presque entièrement administré par le commissaire nommé par le gouvernement fédéral.

À l'origine, les Territoires du Nord-Ouest comprenaient, en plus des territoires actuels, le Yukon, l'Alberta et la Saskatchewan. Ils obtinrent une assemblée élue en 1881 et un gouvernement responsable à partir de 1897. Toutefois, lorsque les provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan furent créées, en 1905, le reste des Territoires du Nord-Ouest revint au statut colonial et à une administration dirigée d'Ottawa par un commissaire et des fonctionnaires. Un conseil de six membres fut institué en 1921 pour conseiller le commissaire, mais ses membres habitaient aussi Ottawa. Cette situation dura jusqu'en 1951, lorsque la première session du conseil territorial, formé de membres élus de la vallée du Mackenzie, se tint dans le Nord. Les trois premières circonscriptions de l'Arctique de l'Est furent créées en 1966. À la suite des travaux de la commission Carrothers, établie en 1965 pour étudier l'évolution du gouvernement dans les Territoires du Nord-Ouest, le nombre des membres du conseil territorial fut porté à 16, dont certains élus et certains nommés, et le gouvernement territorial fut transféré à Yellowknife, tout cela en 1967. Il fallut attendre 1975 pour que les Territoires du Nord-Ouest soient dotés d'une assemblée législative complètement élue.

Le statut constitutionnel des deux territoires vis-à-vis du gouvernement fédéral est similaire à celui des municipalités vis-à-vis des gouvernements provinciaux. En réalité, cependant, ils ont maintenant beaucoup d'autonomie et ont presque un gouvernement responsable de fait. En 1979, l'honorable Jake Epp, alors ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, a ordonné au commissaire du Yukon de nommer un cabinet sur recommandation du chef du gouvernement, d'accepter ses conseils et de ne pas siéger à ce cabinet. Depuis lors, le commissaire joue le même rôle qu'un lieutenant-gouverneur. Presque en même temps, en 1978, la politique de partis faisait son apparition sur la scène territoriale: les indépendants n'obtinrent que deux sièges en 1978, un en 1982 et aucun en 1985. Le conseil exécutif est maintenant strictement choisi en fonction de l'appartenance à un parti et fonctionne comme si l'assemblée avait le pouvoir de lui retirer sa confiance, tout comme une assemblée législative

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

provinciale. En octobre 1989, le cabinet du Yukon a posé un autre geste symbolique en accordant le titre de "premier ministre" au chef du gouvernement, M. Tony Penikett. Ottawa examine actuellement cette décision, qu'il a le pouvoir de renverser.

L'assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest évolue également vers un gouvernement responsable, mais moins rapidement que celle du Yukon. Le commissaire territorial joue maintenant un rôle de "lieutenant-gouverneur" comme son homologue du Yukon. En octobre 1989, Dan Morris, Métis originaire d'Inuvik, a été le premier autochtone à être assermenté comme commissaire des T. N.-O. Les portefeuilles administratifs sont entre les mains des membres du conseil exécutif, choisis par les membres élus de l'assemblée dans leurs propres rangs. L'absence de partis à l'assemblée des Territoires du Nord-Ouest est un obstacle majeur à la création d'un gouvernement totalement responsable. L'assemblée fonctionne selon ce que l'on appelle le "gouvernement par consensus", bien que l'expression "gouvernement sans partis" paraisse plus juste. Il n'y a pas de responsabilité collective ni de procédure bien précise pour retirer la confiance de l'assemblée au conseil; cependant, un membre de l'exécutif peut être démis de ses fonctions par un vote de l'assemblée. Pourtant, sur certains sujets, il y a souvent des clivages bien marqués: entre l'Est et l'Ouest, entre les autochtones et les autres habitants. De plus, certains membres de l'assemblée travaillent au sein de partis politiques fédéraux ou sont connus pour leurs sympathies à leur égard: il semble donc probable que la politique de partis s'appliquera un jour aux élections territoriales.

L'administration des territoires a elle aussi évolué. Leurs gouvernements sont maintenant responsables de l'administration des services sociaux, du développement des petites entreprises, de l'éducation, du tourisme et de l'essentiel de la mise en valeur des ressources renouvelables. Cependant, la mise en valeur des ressources non renouvelables et l'aménagement du territoire continuent de relever du gouvernement fédéral. Les transferts et les subventions de ce dernier représentent environ 60 p. 100 du budget du Yukon et 80 p. 100 de celui des Territoires du Nord-Ouest, mais l'essentiel de l'administration des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

programmes se fait sur place. La bureaucratie du Yukon est très similaire à celle d'une province, mais celle des Territoires du Nord-Ouest s'en distingue: elle est très décentralisée, en raison de l'immensité du territoire à administrer, et elle est régie par une politique visant à y accroître la présence des autochtones.

L'évolution politique, et le développement sociopolitique qui la sous-tend, fait partie des objectifs des gouvernements, territoriaux et fédéral. Au Yukon, le gouvernement néo-démocrate dirigé par M. Tony Penikett a entrepris en 1988 de vastes consultations mettant l'accent sur la participation des collectivités et des divers secteurs de la société à l'expansion et au renouvellement économique. Le rapport final, *Yukon 2000*, a été publié en avril 1988 et a attiré l'attention sur les liens entre les divers secteurs de l'économie et sur les principes qui serviront à orienter le développement social et économique du territoire. Il a aussi rendu compte des mesures prises par le gouvernement et de ses plans en matière d'expansion économique. Dans la mesure où ils favorisent le progrès économique, ces plans établis à l'échelon local pourraient également ajouter aux fondements de nouveaux changements politiques au Yukon.

Le 2 août 1988, le ministère fédéral des Affaires indiennes et du Nord a publié son rapport intitulé *Le cadre politique et économique pour le Nord*. Les principaux objectifs fixés dans cette déclaration de principes sont les suivants: établir des gouvernements entièrement responsables dans le Nord grâce au transfert de certains programmes fédéraux aux gouvernements territoriaux; régler les revendications territoriales des autochtones du Nord; promouvoir le développement économique; et accroître la souveraineté canadienne dans le Nord. Les chances de réaliser cet ambitieux programme ainsi que les obstacles qu'il rencontre ont été discutés à la 11e conférence nationale sur le développement du Nord, qui s'est tenue à Edmonton en octobre 1988.

L'évolution politique du Nord repose sur plusieurs processus critiques: la division des Territoires du Nord-Ouest en deux entités politiques, l'une à l'est et l'autre à l'ouest, et l'obtention du statut de province ou, tout au moins, d'une structure gouvernementale moins

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

"coloniale" que la structure actuelle. Ces processus sont inextricablement liés aux négociations en cours sur les revendications territoriales et l'autonomie politique des autochtones nous abordons ces trois questions séparément.

A. Les revendications autochtones

Même si les gouvernements fédéral et territoriaux se sont engagés à mettre en marche le processus de délégation de pouvoirs, il est clair que l'issue des négociations concernant l'autonomie politique des autochtones et que le règlement des revendications territoriales exerceront une influence déterminante sur la nature du développement qui surviendra dans le Nord ainsi que sur son échéancier. L'autonomie politique pourrait fort bien déterminer le statut constitutionnel des territoires, surtout des Territoires du Nord-Ouest, pour de nombreuses années à venir. Le fait de parvenir à un règlement sur les droits politiques des autochtones pourrait soit provoquer des revendications insistantes du statut de province, en particulier dans l'Arctique de l'Est, soit enlever toute pertinence à cette question. Les décisions relatives aux terres toucheront notamment le contrôle des ressources, qui aura des conséquences énormes tant sur l'orientation du développement économique futur que sur la question de savoir qui en profitera. Les règlements financiers influeront sur la viabilité, non seulement des collectivités autochtones, mais aussi des provinces ou des autorités régionales éventuelles. Il faut noter également que les diverses revendications du Conseil des Indiens du Yukon, dans ce territoire, et des Inuvialuit (Inuit de l'Arctique de l'Ouest), des Dénés, des Métis et des Inuit, dans les Territoires du Nord-Ouest, résultent de visions fort différentes de l'avenir de leur société, de leur économie et de leur politique. Les négociations sont depuis quelque temps dans une impasse au sujet de la délimitation des revendications territoriales entre les Dénés et les Métis d'une part et les Inuit de l'Arctique de l'Est d'autre part. C'est dans ce contexte qu'il faut envisager l'évolution constitutionnelle et la division des Territoires du Nord-Ouest.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Au Yukon, la revendication territoriale du Conseil des Indiens du Yukon pourrait être bientôt réglée après des années de revers frustrants. L'accord-cadre accepté par les chefs indiens en décembre 1988 a été ratifié par le gouvernement du Yukon en janvier 1989 et par le Cabinet fédéral en mars 1989. Le 31 mars 1990, un accord de principe portant sur 41 439 kilomètres carrés et prévoyant une indemnisation de 248 millions de dollars a été conclu. Pourtant, il restera encore à résoudre la difficile question de l'autonomie politique.

Dans les Territoires du Nord-Ouest, une décennie de négociations sur le statut de l'Arctique de l'Est, et sur les propositions des Inuit concernant leur propre territoire, ont abouti, en décembre 1989, à la signature d'un accord de principe entre la Fédération Tungavik du Nunavut (FTN) ainsi que les gouvernements fédéral et territorial. L'accord intégral visant la revendication territoriale la plus importante au Canada a été signé à Igloolik le 30 avril 1990. L'accord vise des titres de propriété touchant 350 000 kilomètres carrés des Territoires du Nord-Ouest, une indemnisation financière de 580 millions de dollars (dollars de 1989) sur 14 ans et plusieurs dispositions complexes de gestion conjointe. Un accord final est prévu dans 18 mois.

Plus tôt, le 5 septembre 1988, le Premier ministre a signé un accord de principe avec les Dénés et les Métis de l'Arctique de l'Ouest, leur accordant des droits de propriété et d'exploitation des minéraux souterrains sur 10 000 kilomètres carrés, une indemnité de 500 millions de dollars qui sera versée en 20 ans à compter de 1990, et des droits spéciaux sur une superficie additionnelle de 180 000 kilomètres carrés, dont voix au chapitre relativement à toute décision concernant l'aménagement des terres, de la faune et des eaux. Les droits ancestraux et l'autonomie politique n'étaient pas visés dans l'accord; ces deux aspects devraient être négociés par les chefs autochtones et le gouvernement au cours des prochaines années. Même si le délai du 31 mars 1990 n'a pu être respecté, les négociations se sont poursuivies et un accord final, basé sur l'accord de principe, a été parafé le 9 avril 1990. Les deux gouvernements et les Dénés-Métis devaient ratifier et signer l'accord au plus tard le 31 mars 1991. Les divisions profondes qui existent entre les groupes autochtones

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ont cependant empêché l'accord provisoire de se concrétiser. Le gouvernement fédéral a annoncé qu'il essaierait par conséquent de conclure des règlements distincts.

Le contentieux permanent entre les Inuits et les Dénés relativement à la limite ouest des terres revendiquées par les Inuit a refait surface en juin 1991. Les chefs de la nation dénée se sont vigoureusement opposés à une proposition fédérale (élaborée en réponse aux objections des Inuits à une limite proposée par un arbitre, en avril) qui aurait repoussé la limite ouest dans le secteur contesté du lac Contwoyto dans l'Arctique central. Cette limite, une fois établie, servirait à diviser le territoire en deux entités politiques séparées.

L'aspect politique des revendications territoriales a de nouveau refait surface le 13 juillet 1991 quand le gouvernement fédéral a annoncé qu'il avait conclu une entente avec la bande Gwich'in. Cette entente qui accordait à la bande 22 291 km carrés de terres de la Couronne dans les Territoires du Nord-Ouest et 1 548 au Yukon, a été fortement critiquée par le premier ministre du Yukon, Tony Penikett, pour qui elle représente "la pire forme de colonialisme". Les responsables fédéraux ont rétorqué que le Yukon avait formellement participé aux négociations, mais s'était opposé à l'entente intervenue entre les autres parties.

B. Le statut de province

La question du statut de province pour les territoires a fait l'objet d'un débat animé ces dernières années, surtout en raison de l'Accord constitutionnel de 1987 qui prévoit que l'entrée de nouvelles provinces dans la Confédération exigerait le consentement unanime des provinces existantes et du gouvernement fédéral. Les gouvernements territoriaux, les députés de l'opposition et les groupes de pression étaient solidaires dans leur opposition à ce nouvel obstacle à l'accession éventuelle au statut de province. Ils ont vigoureusement exprimé leur opposition devant le Groupe de travail du Sénat sur l'Entente constitutionnelle, lors des audiences qu'il a tenues à Whitehorse, Yellowknife et Iqaluit à l'automne 1987, tout comme ils l'avaient fait

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

devant le Comité mixte spécial sur l'Entente constitutionnelle, l'été précédent. Au début de 1989, plusieurs dirigeants du Nord se sont rendus jusqu'au Nouveau-Brunswick pour exprimer encore une fois leur opposition à l'Accord du lac Meech devant un comité de l'assemblée législative de cette province. En octobre 1989, des comités spéciaux des assemblées législatives du Nouveau-Brunswick et du Manitoba ont publié des rapports recommandant des changements à l'Accord du lac Meech qui permettraient notamment de dissiper les inquiétudes des résidents du Nord. Ces inquiétudes ont de nouveau été évoquées en avril et mai 1990, dans le cadre d'une ronde d'audiences du Comité spécial de la Chambre des communes sur la résolution d'accompagnement de l'Accord du lac Meech proposée par le Nouveau-Brunswick. Dans son rapport (le rapport Charest), le Comité recommandait des modifications de nature à dissiper les inquiétudes du Nord.

Les deux gouvernements territoriaux ont pour leur part décidé de contester devant les tribunaux l'Accord de 1987. La Cour suprême du Yukon a rendu une décision préliminaire favorable à la requête du gouvernement du Yukon en août 1987. La Cour d'appel du Yukon (qui est en fait la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, siégeant à Vancouver) a infirmé cette décision. La Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest a accepté la contestation du gouvernement des Territoires en décembre 1987. L'appel du gouvernement fédéral, qui a été entendu à Edmonton, s'est terminé le 28 janvier 1988 lorsque la Cour d'appel a rejeté la poursuite des Territoires du Nord-Ouest. En juin 1988, la Cour suprême a refusé d'entendre en appel les gouvernements territoriaux, leur enlevant ainsi tout espoir de règlement de la question devant les tribunaux.

La violente réaction de tous les habitants du Nord devant cet important obstacle à leur évolution politique était compréhensible. Cependant, le débat a été vif lorsqu'on a voulu déterminer s'il serait souhaitable d'octroyer le statut de province aux territoires. Les arguments contre sont simples et directs:

- Les territoires ont très peu d'habitants et peu de ressources sur quoi lever des impôts.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- En vertu de la formule actuelle de péréquation, les territoires n'auraient droit à aucun paiement mais auraient pourtant besoin d'une aide considérable du gouvernement fédéral en raison de leurs coûts élevés de fonctionnement. S'ils devenaient des provinces, ils auraient besoin d'un traitement spécial en matière de péréquation, à moins qu'ils ne le deviennent qu'après le lancement dans le Nord de mégaprojets qui accroîtraient leur assiette fiscale et leur population.
- L'accession des territoires au statut de province modifierait l'équilibre de la formule d'amendement de la Constitution, qui exige l'accord du gouvernement fédéral et des deux tiers des provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population canadienne.

Bien entendu, il y a également des arguments très clairs en faveur du statut de province pour le Nord:

- Les gens du Nord sont comme les autres; il est temps de mettre fin à la domination coloniale qu'ils subissent et à leur statut de citoyens de deuxième classe.
- L'Île-du-Prince-Édouard, qui a aussi une faible population et une petite assiette fiscale, a déjà le pouvoir d'opposer son veto à l'accession des territoires au statut de province (en vertu de l'Accord).
- La question financière est trompeuse. Les territoires ont actuellement besoin de subventions importantes du gouvernement fédéral pour couvrir leurs dépenses de fonctionnement et fournir des services, et ils reçoivent ces subventions. Qu'ils continuent de les recevoir au titre de la péréquation ne devrait pas gêner les autres provinces, puisqu'elles n'auraient pas à les payer (sauf au sens où leurs citoyens paient des impôts, ce qu'ils continueraient de faire).
- Les territoires exercent déjà en fait la plupart des pouvoirs des gouvernements provinciaux, mais sans l'autorité constitutionnelle voulue.
- La disposition exigeant pour modifier la Constitution l'accord de provinces représentant "au moins 50 p. 100 de la population du Canada" ne serait guère touchée par la création de provinces représentant au total moins de 1 p. 100 de la population.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Ce sont là les opinions extrêmes sur cette question, et un point de vue équilibré devrait tenir compte de plusieurs considérations réalistes. Tout d'abord, il n'est pas du tout certain que les habitants des territoires veuillent le statut de province. Les autochtones veulent régler la question des revendications territoriales et de l'autonomie politique avant de déterminer si le statut de province serait plus avantageux que d'autres formes d'autonomie politique. Les Blancs ne s'entendent pas quant à savoir si les territoires sont prêts, particulièrement sur le plan économique, à accéder au statut de province; ceux du Yukon en semblent toutefois plus convaincus que ceux des Territoires du Nord-Ouest. Sans de grands projets de développement, un changement de la formule de péréquation ou une forme quelconque de statut économique particulier reconnue dans la Constitution (ce à quoi le Sud s'opposera inévitablement), il est très peu probable que les provinces du Nord pourraient se permettre de continuer à fournir les services qu'elles offrent actuellement.

Il ne faut pas voir la question du statut de province comme exigeant une réponse par oui ou par non. Les territoires peuvent continuer à *évoluer vers* le statut de province, en assumant de plus en plus de pouvoirs et de responsabilités relevant actuellement du gouvernement fédéral, lorsqu'ils sont prêts et disposés à le faire. Les règlements des revendications territoriales et de la question de l'autonomie politique pourraient servir d'étapes. Les deux territoires (trois, si les Territoires du Nord-Ouest se scindent) pourront suivre des voies différentes, ce qu'ils devraient probablement faire, vu leurs différences. Les efforts du Sud pour entraver cette évolution, comme les dispositions de l'Accord constitutionnel de 1987, se heurteront inévitablement à la résistance du Nord.

Les dirigeants des gouvernements territoriaux craignent d'être laissés pour compte dans les négociations constitutionnelles consécutives à l'échec de l'Accord du lac Meech. Ils ont fait savoir au comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes, dans le cadre des audiences qu'il a tenues dans le Nord en mars 1991, que les territoires entendent participer pleinement aux négociations constitutionnelles en disposant d'un droit de veto sur tout projet de modification de leur statut.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le rapport du Comité, présenté aux deux Chambres du Parlement le 20 juin 1991, recommandait que les deux gouvernements des territoires soient invités à participer aux discussions constitutionnelles futures et qu'ils aient un droit de regard sur tout prolongement des limites provinciales à l'intérieur des territoires, ou sur la création de nouvelles provinces dans les territoires.

Les territoires ont franchi un premier pas vers le statut de province dans l'arène intergouvernementale quand, le 13 mai 1991, pour la première fois, leurs dirigeants ont été invités à participer, à part entière, à la conférence des premiers ministres de l'Ouest. Une autre première qui a eu lieu du 25 au 27 août, à savoir leur présence à la conférence annuelle des premiers ministres, a été un autre signe de l'évolution du statut politique des gouvernements des territoires.

C. La division des Territoires du Nord-Ouest

La division des Territoires du Nord-Ouest est envisagée depuis les années 1960. Les habitants du delta du Mackenzie l'avaient alors proposée parce qu'ils estimaient que leur développement politique était freiné par le faible degré de politisation de l'Arctique de l'Est. La commission Carrothers, cependant, s'était prononcée contre cette division, justement pour éviter de freiner le développement de l'Arctique de l'Est.

La question a de nouveau été soulevée dans les années 1970, lorsque l'Inuit Tapirisat du Canada a proposé de créer un nouveau territoire, le Nunavut, qui serait approximativement délimité par la ligne des arbres. Le gouvernement du Nunavut aurait les mêmes pouvoirs que celui des Territoires du Nord-Ouest actuels, avec en plus le pouvoir de planifier et de contrôler l'utilisation des terres. Vu que les Inuit représenteraient environ 80 p. 100 de population du Nunavut, la création de ce territoire reviendrait à leur donner l'autonomie politique.

La réponse initiale du gouvernement fédéral a été le rapport de M. C.M. Drury, Représentant spécial pour l'évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest. Commandé par le premier ministre et

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

publié le 6 mars 1980, ce rapport recommandait de nouvelles études par le gouvernement et les habitants des Territoires du Nord-Ouest sur les conséquences d'une division et attirait l'attention sur le lien entre la division des Territoires et les revendications territoriales.

En 1980, l'assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest approuvait le principe de la division. Deux ans plus tard, un référendum a eu lieu sur le sujet. La majorité (56 p. 100) des votants se sont prononcés en faveur de la division, mais cela comprenait 82 p. 100 des voix exprimées dans l'Est. La participation a été très faible et le résultat beaucoup moins favorable dans l'Ouest. Ayant toutefois obtenu l'appui de la majorité des électeurs des Territoires, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a annoncé en 1982 qu'il approuvait en principe la création du Nunavut. Ottawa a aussi créé deux groupes régionaux pour travailler à un accord en vue de la division: l'Assemblée constitutionnelle du Nunavut (ACN), principalement formée d'Inuit, dans l'Arctique de l'Est, et l'Assemblée constitutionnelle de l'Ouest (ACO), formée de Dénés, de Métis et de Blancs, dans l'Arctique de l'Ouest.

L'approbation fédérale du principe de la division était sujette à quatre conditions, qui devraient être toutes respectées avant que l'on ne prenne des mesures:

- Les limites du Nunavut doivent être acceptées par les habitants des Territoires du Nord-Ouest.
- L'ensemble de la population des Territoires du Nord-Ouest doit se prononcer en faveur de la division.
- Les revendications des autochtones doivent être réglées avant la division.
- On doit s'entendre sur la répartition des pouvoirs entre les gouvernements territoriaux, régionaux et locaux.

Ces conditions ont soulevé de nombreux problèmes lors des négociations ultérieures entre l'ACN et l'ACO. Les propositions originales concernant la frontière différaient beaucoup, en raison d'opinions divergentes sur l'utilisation traditionnelle des terres, les voies de communication et de transport et la viabilité économique. L'élément le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

plus disputé était l'accès à la mer de Beaufort et à ses réserves de pétrole, et il y avait également des problèmes de chevauchement de revendications territoriales. De plus, les Inuvialuit de l'Ouest, qui habitent des localités le long de la mer de Beaufort, voulaient qu'on leur reconnaisse un statut particulier et qu'on leur donne l'autonomie politique par la création d'une municipalité régionale de l'Arctique de l'Ouest. Cela créait un double problème: quels seraient les pouvoirs de la municipalité, et serait-elle incluse dans le Nunavut ou dans le Denendeh (partie ouest)?

L'intérêt du Nunavut pour les Inuit de l'Est est évident, car il leur donnerait le contrôle politique de leur patrie. La proposition a cependant été critiquée, parce qu'elle pourrait avoir plusieurs conséquences indésirables:

- Le Nunavut pourrait bien ne pas réussir à créer une patrie pour tous les Inuit. Les Inuvialuit de l'Ouest ont des liens étroits avec la vallée du Mackenzie et pourraient choisir d'associer leur municipalité régionale au Denendeh plutôt qu'au Nunavut.
- La force actuelle des autochtones au sein des Territoires du Nord-Ouest, qui leur permet d'avoir la majorité à l'assemblée territoriale, se trouverait fragmentée. Les autochtones seraient minoritaires dans le Denendeh.
- Deux territoires plus petits et moins peuplés seraient plus faibles pour traiter avec Ottawa et les provinces.
- Le gouvernement serait plus coûteux et moins efficace et l'administration publique serait aussi moins efficace.

En raison de ces problèmes, les discussions, les négociations et les débats entre l'ACN et l'ACO se sont poursuivis pendant près de cinq ans. Finalement, en janvier 1987, les négociateurs Dénés et Inuit en sont arrivés à un accord sur la division des Territoires, et le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a annoncé qu'il appuyait cet accord. L'ACN et l'ACO prévoyaient de tenir un nouveau référendum sur la division au printemps de 1987. Toutefois, les pourparlers sur le tracé de la frontière ont été rompus à la suite de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

différends concernant la région proche de la frontière entre la Saskatchewan et le Manitoba ainsi que la mise en valeur des ressources naturelles près de la partie est du Grand lac des Esclaves, où les revendications territoriales se chevauchent. En conséquence, le référendum n'a jamais eu lieu.

Depuis 1987, des efforts constants ont été faits par voie de négociation pour tenter de régler la question de la délimitation. En janvier 1989, devant l'impasse qui perdurait, la Fédération Tungavik du Nunavut a réclamé l'arbitrage du différend, démarche qui a abouti à la dernière proposition fédérale dont nous avons parlé plus haut, à la section A.

L'accord territorial de Nunavut, signé le 30 avril 1990, prévoit que les Inuit et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest établiront dans les six mois un processus politique visant à créer le nouveau territoire et à déterminer un mode de gouvernement, indépendamment du processus de revendication. En outre, dernièrement, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a décidé d'accélérer la création d'un nouveau territoire dans l'Arctique de l'Ouest. Le 6 juin 1991, une commission de cinq membres (portée à six le 8 juillet par la nomination d'une représentante des femmes) a été chargée d'examiner l'avenir constitutionnel de la partie ouest des Territoires.

MESURES PARLEMENTAIRES

En octobre 1983, le Comité spécial de la Chambre des communes sur l'autonomie politique des Indiens du Canada a signalé dans son rapport que la situation des autochtones des territoires était très différente de celle des autochtones qui vivent dans les provinces. Le Comité a aussi souligné les liens entre les revendications territoriales, l'autonomie politique des autochtones et les discussions sur le statut constitutionnel des territoires.

En octobre 1987, la Chambre des communes s'est prononcée en faveur de l'Accord constitutionnel de 1987. En octobre et en novembre, le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Groupe de travail du Sénat sur l'Entente constitutionnelle a tenu des audiences à Whitehorse, à Yellowknife et à Iqaluit. En février 1988, le Groupe de travail a déposé son rapport au Sénat. Les sénateurs libéraux, qui constituaient la majorité du Groupe de travail, ont appuyé à l'unanimité les recommandations du rapport alors que les sénateurs conservateurs s'y sont tous opposés. Ces recommandations étaient les suivantes:

- les dispositions de l'Accord constitutionnel qui autorisent les provinces à proposer des candidats au Sénat et à la Cour suprême devraient s'appliquer également aux gouvernements territoriaux;
- l'Accord devrait être modifié de manière à exiger que des représentants des gouvernements territoriaux soient invités à participer à toutes les conférences constitutionnelles futures sur la Constitution et l'économie;
- tout changement du tracé des frontières entre les provinces et les territoires devrait nécessiter le consentement des territoires en cause;
- l'accession des territoires au statut de province ne devrait être assujettie qu'à l'approbation du gouvernement fédéral et des territoires en cause;
- les droits ancestraux et issus de traités ainsi que la question de l'autonomie politique devraient continuer de figurer à l'ordre du jour des conférences constitutionnelles;
- les peuples autochtones du Canada devraient être reconnus en tant que sociétés distinctes.

Le 21 avril 1988, le Sénat a renvoyé la résolution constitutionnelle sur l'Accord du lac Meech à la Chambre des communes avec des modifications qui incluaient toutes celles recommandées par le Groupe de travail du Sénat. Celui-ci n'a toutefois aucun droit de veto relativement aux modifications constitutionnelles, et l'Accord a été approuvé par le Parlement lorsque la Chambre des communes a adopté de nouveau la résolution dans sa forme originale le 22 juin 1988. Lorsque la question a été débattue de nouveau dans la Chambre des communes, les inquiétudes des résidents du Nord ont été prises en compte dans le rapport de mai 1990 du Comité Charest concernant un projet de résolution d'accompagnement de l'Accord du lac Meech. Toutefois, comme le processus

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de ratification de l'Accord a échoué en juin 1990, la situation est revenue au statu quo constitutionnel de 1982.

Le 20 juin 1991, le Comité spécial mixte sur le processus de modification de la constitution du Canada a recommandé que les gouvernements des territoires soient invités à participer aux futurs pourparlers constitutionnels et qu'ils aient un droit de regard sur le prolongement des limites provinciales à l'intérieur des territoires ou sur la création de nouvelles provinces dans les territoires.

CHRONOLOGIE

1881 - Assemblée entièrement élue dans les Territoires du Nord-Ouest.

1897 - Gouvernement responsable dans les Territoires du Nord-Ouest.

1898 - Le Yukon devient un territoire distinct.

1905 - L'Alberta et la Saskatchewan sont constituées en provinces. Le reste des Territoires du Nord-Ouest revient à un statut colonial et est administré par un commissaire et des fonctionnaires installés à Ottawa.

1908 - Conseil entièrement élu au Yukon.

1921 - Création d'un conseil de six membres, tous nommés, basé à Ottawa et chargé de conseiller le commissaire des Territoires du Nord-Ouest.

1951 - Première session du conseil des Territoires du Nord-Ouest, avec quelques membres élus, à se tenir dans les Territoires.

1965 - Création de la commission Carrothers, Commission consultative sur l'évolution du gouvernement dans les Territoires du Nord-Ouest.

1966 - Création des trois premières circonscriptions de l'Arctique de l'Est dans les Territoires du Nord-Ouest.

1967 - Comme le recommandait la commission Carrothers, le conseil des Territoires du Nord-Ouest est porté à 16 membres, certains élus et certains nommés, et le gouvernement déménage à Yellowknife.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1975 - Première assemblée entièrement élue des Territoires du Nord-Ouest.

1978 - La politique de partis fait son apparition sur la scène électorale au Yukon.

1979 - Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien ordonne au commissaire du Yukon de nommer un cabinet sur recommandation du chef du gouvernement et d'agir selon ses conseils.

années 1970 - L'Inuit Tapirisat du Canada soulève la question de la division des Territoires du Nord-Ouest en Nunavut et Denendeh.

1980 - Le rapport de M. C.M. Drury, Représentant spécial pour l'évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest, recommande d'autres études sur les conséquences de la division des Territoires du Nord-Ouest et attire l'attention sur le lien de cette question avec les revendications territoriales.

1982 - Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien annonce qu'il approuve en principe la création du Nunavut. Ottawa autorise le financement de deux groupes devant négocier un accord sur les détails de la division: l'Assemblée constitutionnelle du Nunavut (ACN) et l'Assemblée constitutionnelle de l'Ouest (ACO).

1982 - Un référendum est tenu dans les Territoires du Nord-Ouest sur la question de la division. Globalement, 56 p. 100 des votants y sont favorables, mais l'apui est de 82 p. 100 dans l'Arctique de l'Est (Nunavut) et beaucoup plus faible dans le territoire proposé du Denendeh, où le taux de participation est aussi très faible.

1987 - L'ACN et l'ACO s'entendent en principe sur la division des Territoires du Nord-Ouest, et l'accord reçoit l'appui du Ministre. Ils ne peuvent toutefois s'entendre sur le tracé de la frontière, et le référendum prévu pour cette année n'a pas lieu.

- L'Accord constitutionnel de 1987, dit Accord du lac Meech, contient des dispositions qui entraveraient l'accession des territoires au statut de province. L'Accord prévoit également que les provinces participeront à la nomination des sénateurs et des juges de la Cour suprême, mais pas les territoires.

1988 - En février, le Groupe de travail du Sénat sur l'Entente constitutionnelle du lac Meech et sur le Yukon et les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Territoires du Nord-Ouest dépose son rapport, qui recommande d'importantes modifications à l'Accord afin de répondre aux doléances des habitants du Nord et des autochtones.

- Le 21 avril, le Sénat renvoie à la Chambre des communes la résolution sur l'Accord constitutionnel avec des modifications qui incluent les recommandations du Groupe de travail.

- Au printemps, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest fusionne l'ACN et l'ACO pour former une assemblée constitutionnelle intégrée, dotée d'un financement provisoire.

- Le 22 juin, la Chambre des communes vote pour la seconde fois en faveur de la résolution originale, de sorte que le Parlement approuve l'Accord du lac Meech sans tenir compte d'aucune des modifications du Sénat.

- Le 2 juin, la Cour suprême refuse d'entendre les territoires en appel quant à la validité de l'Accord du lac Meech.

- Le 2 août, le ministère des Affaires indiennes et du Nord publie un rapport intitulé *Le cadre politique et économique pour le Nord,* où il énonce notamment comme objectifs l'établissement de gouvernements entièrement responsables dans le Nord, le règlement des revendications territoriales et la promotion du développement économique du Nord.

- Le 5 septembre, le Premier ministre signe un accord de principe avec les Dénés et les Métis des Territoires du Nord-Ouest au sujet du règlement des revendications territoriales.

- Le 6 et le 22 septembre, Ottawa signe des accords de principe en matière d'énergie avec les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon respectivement.

1989 - Le 30 janvier, la Fédération Tungavik du Nunavut (FTN), demande l'arbitrage obligatoire pour établir la délimitation des revendications territoriales avec les Dénés et les Métis.

- Le 16 mars, le Cabinet fédéral ratifie l'accord-cadre concernant la revendication territoriale du Yukon.

- Le 2 octobre, le premier commissaire des T.N.-O. d'origine autochtone est assermenté.

- Le 8 décembre, un accord de principe est conclu au sujet de la revendication territoriale des Inuit, la plus importante au Canada.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1990 - Le 31 mars, un accord de principe est conclu au sujet de la revendication du Yukon.

- Le 9 avril, un accord final est parafé au sujet de la revendication des Dénés-Métis.

- L'Accord de revendication concernant Nunavut est signé le 30 avril.

- Le Comité Charest recommande des modifications afin de dissiper les inquiétudes des habitants du Nord relatives à la Constitution, mais l'Accord du lac Meech échoue lorsque sa ratification ne peut se faire avant la date limite du 23 juin.

- L'échec de l'accord avec les Dénés-Métis ainsi que la crise d'Oka intensifient les enjeux politiques du processus des revendications territoriales dans le Nord.

1991 - Les dirigeants du Nord insistent pour participer pleinement à toutes les négociations constitutionnelles.

- En juin, l'annonce d'une proposition fédérale fixant la limite ouest du territoire revendiqué par les Inuit (et qui pourrait servir de base à la division du territoire) soulève la colère des dirigeants dénés.

- Le 20 juin, le Comité spécial mixte sur le processus de modification de la constitution du Canada recommande d'accroître le rôle des territoires dans les changmenets constitutionnels.

- Le 13 juillet, une entente intervient sur les revendications territoriales des Gwich'in.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Abele, Frances. "Canadian Contradictions: Forty Years of Northern Political Development". *Arctic*, vol. 40, n° 4, décembre 1987, p. 310-320.

Assemblée constitutionnelle de l'Ouest. *Partners for the Future: A Selection of Papers Related to Constitutional Development in the Western Northwest Territories*. Yellowknife, 1985.

Assemblée constitutionnelle du Nunavut. *Bâtir le Nunavut: un document de travail accompagné de propositions en vue d'une Constitution de l'Arctique*. Ottawa, 1983.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Dacks, Gurston. "The Case Against Dividing the Northwest Territories". *Analyse de politiques,* vol. 12, n° 1, 1986, p. 202-213.

Dacks, Gurston. *A Choice of Futures: Politics in the Canadian North.* Toronto, Methuen, 1981.

Dacks, Gurston. "Politics on the Last Frontier: Consociationalism in the Northwest Territories". *Revue canadienne de science politique,* vol. 19, n° 2, juin 1986, p. 345-361.

Dacks, Gurston (éd.). *Devolution and Constitutional Development in the Canadian North* . Ottawa, Carleton University Press, 1990.

Drury, C.M. *L'évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest.* Rapport du Représentant spécial. Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1979.

Jull, Peter. "How Self-Government Must Come". *Options politiques,* juillet 1987.

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Groupe d'étude de la politique des revendications globales. *Traités en vigueur: ententes durables.* Ottawa, 1986.

Nation Dénée et Association des Métis des Territoires du Nord-Ouest. *Devolution of Powers to the Government of the Northwest Territories: Provincehood and Self-Government.* 11e Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, document n° 51-88(2) déposé en novembre 1988.

Nerysoo, Richard. *"Provincehood When?" Canadian Parliamentary Review,* Hiver 1989-1990, p. 7-8.

Page, Robert. *Northern Development: The Canadian Dilemma.* Toronto, McClelland and Stewart, 1986.

Robertson, Gordon. *Northern Provinces: A Mistaken Goal.* Montréal, Institut de recherches politiques, 1985.

Sénat du Canada. *Rapport* du Groupe de travail sur l'Entente constitutionnelle et sur le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest. Ottawa, février 1988.

Whittington, Michael S. (coordonnateur de la recherche). *Le Nord.* Vol. 72 des études commandées par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.